

Vergaderjaar 2018–2019

34 846

Voorstel van wet van het lid Markuszower tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van minimumstraffen bij bepaalde gewelds- en zedendelicten (Wet hoge minimumstraffen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 5 oktober 2018

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I ALGEMEEN DEEL	1
1. Inleiding	1
2. De delicten waarvoor minimumstraffen dienen te gelden	3
3. Advies Afdeling advisering van de Raad van State	5
II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	7

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel over hoge minimumstraffen. Zij danken de initiatiefnemer dat hij de tijd en de moeite heeft genomen een initiatiefwetsvoorstel op te stellen. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met ongemak kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Van de noodzaak daarvan zijn zij niet overtuigd. Deze leden hebben daarover enkele vragen. Daarnaast hebben zij nog enkele vragen over de verhouding tussen dit wetsvoorstel en enkele uitgangspunten in het strafrecht.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Naar hun mening is de noodzaak en de te verwachten effectiviteit van dit wetsvoorstel niet aangetoond door de initiatiefnemer. Kwantitatieve gegevens en een wetenschappelijke onderbouwing missen, bijvoorbeeld waar wordt gesteld dat de straten in Nederland bij langere gevangenisstraffen veiliger worden. Waaruit blijkt dit causale verband? Laten landen waar minimumstraffen gelden, zien dat de veiligheid toeneemt? In de Verenigde Staten krijgen mensen vaker een levenslange gevangenisstraf. Daar zijn de straffen zeer hoog. Het land is echter niet veiliger dan Nederland, integendeel. Hoe ziet de initiatiefnemer dit?

Hoe zorgt dit wetsvoorstel voorts concreet voor het terugdringen van recidive? Graag ontvangen zij een onderbouwing met verwijzingen naar (wetenschappelijke) artikelen, rapporten, onderzoeken en/of literatuur. De leden van de SP-fractie lezen dat er voor onder andere verkrachting gemiddeld slechts 1 jaar gevangenisstraf wordt opgelegd. De bron die daarvoor wordt gebruikt heeft het echter over 24 maanden als uitgangspunt, waarbij ook een reeks omstandigheden worden genoemd die tot strafvermeerdering of strafvermindering kunnen leiden. Dat is wezenlijk anders. Er is bovendien ruimte voor de rechter een hogere straf op te leggen. Hoe ziet de initiatiefnemer dit? Zijn er voorbeelden waaruit objectief is gebleken dat een rechter een hogere straf had moeten opleggen, gelet op alle omstandigheden van het geval?

Er wordt voorts ook gewezen op een onderzoek waaruit zou zijn gebleken dat het vertrouwen in de rechtspraak in werkelijkheid veel lager blijkt te zijn dan uit veel onderzoeken naar voren komt. De aan het woord zijnde leden hebben deze bron bekeken en lezen daarin geen rechtvaardiging van minimumstraffen en hogere maximumstraffen. Wat deze leden betreft laat dit onderzoek zien dat er onder mensen met een lagere opleiding een soort natuurlijk wantrouwen is jegens de gevestigde orde. Dit vertrouwen kan worden weggenomen als mensen zich in hun persoonlijke ervaring met individuele rechters eerlijk en rechtvaardig behandeld voelen. Dat is niet wat dit wetsvoorstel beoogt en dat maakt deze bron derhalve geen onderbouwing voor de instelling van minimumstraffen en hogere maximumstraffen. Als de initiatiefnemer dit toch anders ziet, vernemen voornoemde leden dat graag en krijgen zij graag een nadere onderbouwing.

De leden van de SP-fractie lezen in het nader rapport dat de initiatiefnemer zich baseert op een poll van de Telegraaf bij de onderbouwing van de wenselijkheid van minimumstraffen. 93% van de Nederlanders wil dit, wordt door de initiatiefnemer gesteld. Afgezien van het feit dat er niet wordt gesproken over minimumstraffen, zijn de leden benieuwd naar de precieze respons. Hoe representatief is kortom een dergelijke poll?

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij merken op dat het wetsvoorstel krachtige maatregelen voorstelt, maar dat de beperkte motivering ervan die kracht stevig ondergraaft. De vraag of het gewenst is minimumstraffen in te voeren is een serieuze vraag. Voor gewelds- en zedendelicten is het belangrijk dat de straffen tegemoetkomen aan het uitgangspunt van rechtvaardigheid en ook aan het rechtsgevoel van de samenleving. Daarom hebben deze leden een aantal vragen in de hoop dat de initiatiefnemer in zijn reactie duidelijk maakt hoe hij tot bepaalde concrete keuzes is gekomen.

Voornoemde leden vragen in hoeverre dit voorstel er rekening mee houdt dat onder de bestaande brede delictomschrijvingen ook vergrijpen vallen van een veel geringere aard. Is het stelsel met de voorgestelde hoge minimumstraffen voor dat soort situaties wel geschikt?

Verder wijzen deze leden erop dat het risico aanwezig is dat rechters kiezen voor bewezenverklaring van minder ingrijpende delicten, waar geen minimumstraf voor geldt met als consequentie dat de straf lager kan

worden dan in het huidige stelsel. Kan de initiatiefnemer aangeven hoe dit probleem in zijn voorstel wordt ondervangen?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de initiatiefnemer benoemt dat in andere Europese landen ook is gekozen voor minimumstraffen. Deze leden vragen of de initiatiefnemer kan verduidelijken hoe die minimumstraffen in landen als Duitsland, Engeland en België zich verhouden tot de voorgestelde straffen in het voorliggende wetsvoorstel. Gaat het om vergelijkbare straffen of om (veel) zwaardere minimumstraffen?

Verder vragen deze leden of de initiatiefnemer ook concreet heeft gedacht aan de mogelijkheid voor rechters (zwaar gemotiveerd) af te wijken van de minimumstraffen als dit gezien de aard van het delict aangewezen lijkt. In hoeverre acht hij een dergelijke aanpassing van zijn voorstel gewenst?

2. De delicten waarvoor minimumstraffen dienen te gelden

Het valt de leden van de VVD-fractie op dat de initiatiefnemer slechts voor enkele delicten een minimumstraf wil invoeren. Kan de initiatiefnemer beargumenteren waarom hij zijn visie over de beperking van de handelsvrijheid van de rechter niet doorvoert tot de overige delicten uit het Wetboek van Strafrecht? Het lijkt namelijk in de rede van het wetsvoorstel te liggen dat na het begaan van een misdrijf altijd een minimumstraf volgt. Het lijkt niet consistent als dat slechts bij sommige delicten het geval is en bij andere delicten niet. Kan de initiatiefnemer daarop ingaan?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel een algemeen afschrikkend effect zal sorteren en daarmee gevolgen zal hebben voor de criminaliteitscijfers. Deze leden zijn daarvan niet overtuigd. Zij zijn van oordeel dat deze verwachting een krachtigere motivering behoeft. Voornoemde leden lezen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat deze ook twijfelt aan de veronderstelde afschrikwekkende werking. Michael Tonry deed in de jaren negentig van de vorige eeuw onderzoek naar een aantal «tough on crime» maatregelen in de Verenigde Staten, waaronder minimumstraffen.¹ De verwachte effecten, namelijk dat deze maatregelen mensen zouden afschrikken om misdaden te plegen, bleken niet op te treden. Ook uit rechtsvergelijkend onderzoek door prof. mr. Tak² blijkt dat in geen van de onderzochte EU-landen, die een stelsel van minimumstraffen hebben, specifiek materiaal beschikbaar is waaruit valt af te leiden of de minimumstraf daar onomstotelijk heeft geleid tot de beperking van de criminaliteit of tot vermindering van de recidive. Ook in het onderzoek «Minimum Sanctions in EU Member States» van de Europese Commissie (2015) wordt geconcludeerd dat «there is a wide agreement among experts that there is no relation between minimum sanctions and deterrence».³ Kan de initiatiefnemer duidelijk maken waarop hij zijn verwachtingen baseert dat het onderhavige wetsvoorstel toch een afschrikwekkende werking zal hebben en dat die afschrikwekkende werking vervolgens zou resulteren in lagere criminaliteitscijfers? De leden van de CDA-fractie lezen voorts in memorie van toelichting dat het onderhavige wetsvoorstel niet voorziet in een ontsnappingsclausule. Deze leden hebben hier grote bezwaren tegen. Een rechterlijke ontsnappingsclausule zou kunnen voorkomen dat rechters disproportionele straffen moeten opleggen. Ook zou een ontsnappingsclausule ervoor

¹ M. Tonry «Onderzoek naar afschrikking; de noodzaak om klein te denken als we iets nieuws willen leren.» (Afschrikking en generale preventie, Justitiële verkenningen 2/08, WODC).

² https://www.wodc.nl/binaries/1004-volledige-tekst_tcm28-67521.pdf.

³ Vergelijk «Study on Minimum Sanctions in the EU Member States 2015», European Commission, blz. 2.

kunnen zorgen dat strafverlichtende omstandigheden meegewogen kunnen worden in het bepalen van de strafmaat. Waarom heeft de initiatiefnemer het wetsvoorstel niet voorzien van een ontsnappingsclausule?

De leden van de D66-fractie merken op dat een op te leggen straf in evenredige verhouding moet staan tot het gepleegde strafbare feit. Zij delen derhalve de mening van de Afdeling dat het rechtskarakter van de straf proportioneel en evenredig moet zijn. Een rechter moet bij het bepalen van de strafmaat in staat zijn rekening te houden met de ernst van het feit, de schuld, de gevolgen voor het slachtoffer en de maatschappij, de omstandigheden en de persoon van de dader. Deze leden menen dan ook dat dit wetsvoorstel in wanverhouding staat tot artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Kan de initiatiefnemer aangeven hoe hij zelf de verhouding tussen dit wetsvoorstel en artikel 6 EVRM ziet?

Voornoemde leden hechten er grote waarde aan dat het primaat van de individuele sanctietoemeting bij de onafhankelijke rechter ligt en blijft liggen. Indien de initiatiefnemer meent dat er sprake is van onaantvaardbaar grote verschillen in de straftoemeting die met de voorgestelde inperking moeten worden voorkomen, dan vinden deze leden dat een feitelijke onderbouwing van deze stelling wenselijk is. Nu komt het de aan het woord zijnde leden voor dat de initiatiefnemer impliciet aangeeft dat Nederlandse rechters niet deskundig genoeg zouden zijn een passende straf op te leggen. Twijfelt de initiatiefnemer aan het vermogen van de rechtspraak een straf op te leggen die past bij de ernst van de begane misdaad en kan hij zijn antwoord toelichten?

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat gewelds- en zedendelicten vaak ingrijpend en traumatisch zijn. Toch overtuigt dat hen niet van de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel. Kan de initiatiefnemer niettemin toelichten hoe in zijn optiek de geconstateerde afname van gevoelens van onveiligheid bij burgers en dalende criminaliteitscijfers zich verhouden tot de stelling dat de voorliggende vergaande wetswijziging een noodzakelijke wijziging in ons strafstelsel is?

Deze leden begrijpen dat de initiatiefnemer van mening is dat een steeds groter gewicht moet worden toegekend aan de belangen van individuele slachtoffers en de samenleving als geheel, door criminelen voor langere periodes op te sluiten. Dat vormt in zijn zienswijze ook de belangrijkste reden te voorzien in minimumstraffen. Dat de positie van slachtoffers gewicht moet worden toegekend, staat volgens hen buiten kijf. Kan de initiatiefnemer aangeven op welke gegevens hij baseert dat in de samenleving expliciet behoefte bestaat aan deze ondergrens voor strafoplegging?

De aan het woord zijnde leden vragen of de initiatiefnemer van mening is dat de invoering van minimumstraffen de beste manier is recidive terug te dringen. Indien hij deze mening is toegedaan, waaruit blijkt dat en welke alternatieve mogelijkheden heeft hij daarbij verkend? Indien hij deze mening niet is toegedaan, waarom niet? Welke methoden acht hij wel de beste om recidive terug te dringen? Op welke manier wordt aansluiting gezocht tussen de invoering van minimumstraffen en succesvolle manieren om recidive te verminderen? Waarom zoekt de initiatiefnemer geen oplossing in het verminderen van het aantal criminelen dat een straf ontloopt?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of de minimumstraffen en hogere maximumstraffen ook gelden voor adolescenten en minderjarigen. Graag ontvangen zij hierop een toelichting. Deze leden lezen dat er andere landen zijn met minimumstraffen. Worden in deze landen dan ook gemiddeld gezien hogere straffen gegeven voor gewelds- en zedendelicten dan in Nederland?

Er wordt door de initiatiefnemer voorts aangegeven dat het verschil tussen minimumstraffen in de betreffende landen en de Nederlandse maximumstraffen klein is. Hij verhoogt vervolgens niet alleen de maximumstraffen fors, maar legt de minimumstraffen ook op een dusdanig hoog niveau dat deze de huidige Nederlandse maximumstraffen met vele jaren overstijgen. Hoe staan derhalve de door initiatiefnemer voorgestelde minimumstraffen en hogere maximumstraffen in verhouding tot de minimum- en maximumstraffen in de door hem genoemde West-Europese landen? Kan dit per delict en straf worden aangegeven?

Wat maken de voorgestelde minimum- en maximumstraffen voorts proportioneel?

De aan het woord zijnde leden vragen aandacht voor het onderzoek van prof. mr. Tak, die minimumstraffen in andere landen heeft onderzocht. Wat is de reactie van de initiatiefnemer op de conclusie dat niet valt af te leiden dat de minimumstraf heeft geleid tot beperking van de criminaliteit of vermindering van de recidive?

Wat is tot slot de reden dat Frankrijk in 1994 is overgegaan tot de afschaffing van minimumstraffen?

De leden van de SGP-fractie zien dat de initiatiefnemer voor een heel aantal delicten een keuze heeft gemaakt voor een minimumstraf. Zij missen een onderbouwing voor de keuze om bijvoorbeeld bij maximumstraffen van dezelfde lengte een heel wisselende minimumstraf op te leggen. Zo kan bij het ene delict maximaal levenslang opgelegd worden, terwijl het minimum wisselt van 20 jaar tot levenslang. Bij een straf van 20 jaar wisselt de minimumstraf van 8 tot 10 jaar. Kan een onderbouwing worden gegeven voor de hoogte van de verschillende maximumstraffen en voor de bijbehorende minimumstraf?

3. Advies Afdeling advisering van de Raad van State

De leden van de VVD-fractie merken op dat de initiatiefnemer in reactie op het advies van de Afdeling schrijft dat hij de Afdeling dankt voor haar advies. Het advies van de Afdeling van het voorstel af te zien, zal echter niet door de initiatiefnemer worden opgevolgd. Voornoemde leden vragen of de initiatiefnemer andere adviezen van de Afdeling wel heeft opgevolgd.

Verder vragen deze leden de initiatiefnemer in te gaan op de volgende voorbeelden die de Afdeling noemt:

«In een burenruzie heeft een van de burens zich niet kunnen beheersen en de ander weggeduwd en met de vlakke hand een klap tegen de arm gegeven. Daarbij is geen letsel ontstaan. Het gaat in dit geval om (eenvoudige) mishandeling. Bij veroordeling moet de rechter volgens het voorstel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste vijf jaar opleggen en kan een maximale gevangenisstraf van vijftien jaar opleggen. Een zwakbegaafde man die eerder onherroepelijk is veroordeeld voor een bedreiging, heeft de voicemail van zijn ex-partner ingesproken. Deze is een relatie begonnen met een ander. De man deelt in de voicemail mee dat hij zijn ex in elkaar zal slaan. Het gaat om bedreiging en recidive. De rechter moet bij veroordeling een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste vijftien jaar opleggen.

Een achttienjarige scholier heeft een naaktfoto van iemand van zeventien gedownload op zijn smartphone. Het gaat om bezit van kinderporno. De rechter moet bij veroordeling een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van minimaal twintig jaar opleggen en kan maximaal een gevangenisstraf van dertig jaar opleggen.»

Wat is de reactie van de initiatiefnemer op deze voorbeelden? Vindt hij dit een rechtvaardige uitkomst?

De leden van de CDA-fractie lezen in het advies van de Afdeling een aantal voorbeelden van disproportionele straffen die, als gevolg van dit wetsvoorstel, minimaal opgelegd zouden moeten worden. Deze leden merken op dat de initiatiefnemer in zijn beantwoording niet op deze voorbeelden ingaat. In een van de voorbeelden van de Afdeling is er sprake van een burenruzie. In die burenruzie heeft een van de burens zich niet kunnen beheersen en de ander weggeduwd en met de vlakke hand een klap tegen de arm gegeven. Daarbij is geen letsel ontstaan. Toch wordt dit thans gekwalificeerd als mishandeling. Bij een veroordeling moet de rechter volgens het wetsvoorstel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van tenminste vijf jaren opleggen. Is de initiatiefnemer het met voornoemde leden eens dat minimaal vijf jaar gevangenisstraf voor een enkele klap als disproportioneel zou kunnen worden gezien? Kan de initiatiefnemer duidelijk maken waarom zijn wetsvoorstel niet zou resulteren in onrechtvaardige en disproportionele straffen, helemaal zonder ontsnappingsclausule voor de rechter?

De leden van de CDA-fractie lezen in het advies van de Afdeling dat het wetsvoorstel een schending oplevert van het evenredigheidsbeginsel en van het recht op behoorlijke rechtspraak als bedoeld in artikel 6 van het EVRM. Deze leden vragen de initiatiefnemer op deze stelling te reageren. Waarom zou er volgens de initiatiefnemer geen sprake zijn van een schending van het evenredigheidsbeginsel en het recht op behoorlijke rechtspraak?

De aan het woord zijnde leden verwachten dat het onderhavige wetsvoorstel tot veel weerstand zal leiden bij rechters, aanklagers en andere rechtsambtenaren, omdat het wetsvoorstel disproportionele straffen tot gevolg zou kunnen hebben. Zij verwachten daarom dat rechters verschillende uitwegen zullen zoeken om onder minimumstraffen uit te komen. Dit zouden magistraten bijvoorbeeld kunnen doen door sommige zaken niet te vervolgen of door zaken anders te kwalificeren. De aan het woord zijnde leden vragen of de initiatiefnemer eenzelfde effect verwacht van dit wetsvoorstel. Zou het wetsvoorstel tot invoering van minimumstraffen daarmee geen averechts effect hebben?

De leden van de CDA-fractie lezen in de reactie van de initiatiefnemer op het advies van de Afdeling dat een zeer ruime meerderheid van de Nederlanders vindt dat de straffen in Nederland veel te laag zijn. In 2011 is door het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) en de Radboud Universiteit Nijmegen onderzoek gedaan naar de door Nederlanders geprefereerde sancties voor bepaalde misdrijven. In dit onderzoek «De burger als rechter: Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland» werd geconcludeerd dat er heel uiteenlopende ideeën bestaan over de gewenste strafmodaliteit en strafzwaarte voor een en hetzelfde delict.⁴ De grote variatie in geprefereerde straf laat volgens deze onderzoekers zien dat er niet gesproken kan worden over «het draagvlak» voor een bepaalde sanctie. Kan de initiatiefnemer duidelijk maken waarom volgens hem een zeer groot gedeelte van Nederland vindt dat straffen veel te laag zijn? Kan de initiatiefnemer tevens duidelijk maken waarom hij stelt dat dit het vertrouwen van burgers in de rechtstaat ondergraaft?

De leden van de SGP-fractie merken op dat in het advies van de Afdeling enkele concrete voorbeelden worden aangereikt van gevallen waarin het wetsvoorstel resultaten zou hebben die behoorlijk veel vragen oproepen. De initiatiefnemer gaat aan deze voorbeelden voorbij met de stelling dat het huidige stelsel ook een aantal onrechtvaardigheden bevat. Maar ook wie dat laatste voluit wil aannemen, ontkomt er naar de mening van deze

⁴ <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/3044301/onderzoek-naar-geprefereerde-sancties-voor-misdrijven-in-nederland.pdf>.

leden niet aan zich er rekenschap van te geven wat de precieze consequenties zijn voor gevallen als door de Afdeling genoemd. Zou de initiatiefnemer alsnog op die concrete voorbeelden in willen gaan om te bezien of die voorbeelden in ieder geval noodzaken tot een meer verfijnde benadering van de aanpassing van het strafrecht?

In paragraaf 6 van het advies van de Afdeling wordt een heel aantal thema's genoemd waaraan de initiatiefnemer van het voorstel geen aandacht besteedt in de toelichting op het wetsvoorstel. Voornoemde leden vragen daarom naar in ieder geval een nadere duiding van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de voorwaardelijke invrijheidstelling, poging, deelnemingsfiguren en de relatie tot terbeschikkingstelling.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel II

De leden van de SGP-fractie merken op dat het in het kader van strafwetgeving gebruikelijk en ook gewenst is dat wordt aangegeven hoe het overgangsrecht is geregeld. De initiatiefnemer heeft aangegeven dat deze wet geen gevolgen heeft voor feiten die zijn begaan voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voornoemde leden vragen wat dit betekent voor het rechtsgevoel van burgers als de straf voor een bepaald delict een dag voor inwerkingtreding vele malen lager zou zijn dan de straf voor hetzelfde delict een dag na inwerkingtreding.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De griffier van de commissie,
Hessing-Puts